ÉTABLISSEMENTS ET SERVICES

Procédure d'autorisation par appel à projet : la DGCS fait le point

[Circulaire DGCS/5B/2010/434 du 28 décembre 2010, disponible sur www.circulaires.gouv.fr]

La direction générale de la cohésion sociale détaille dans une circulaire le mode d'emploi de la nouvelle procédure d'autorisation des établissements et services sociaux et médico-sociaux par le biais des appels à projets. Elle adresse aux autorités compétentes – président du conseil général, représentant de l'Etat et directeur général de l'agence régionale de santé – ses instructions, entre consignes et conseils, pour chaque étape de la procédure. Tout en attirant leur attention sur la nécessité d'une certaine souplesse pour ne pas décourager les candidats potentiels.

Transparence, concertation, anticipation. Telles sont les consignes clés que la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) vient d'adresser aux autorités compétentes pour la mise en œuvre de la nouvelle procédure d'autorisation par appel à projet des établissements et services sociaux et médico-sociaux. Pour mémoire, la loi « hôpital, patients, santé et territoires » du 21 juillet 2009, dite loi « HPST », a inversé le sens de la procédure en en donnant l'initiative aux pouvoirs publics. Ce sont donc les directeurs généraux des agences régionales de santé (ARS), les préfets de département et/ou les présidents de conseils généraux qui sont chargés de lancer des appels à projets afin de répondre aux besoins d'offre sociale et médico-sociale qu'ils auront préalablement définis. Après instruction, les projets déposés par les établissements et services sont classés par une commission de sélection d'appel à projet social ou médico-social. Le classement qu'elle opère remplace l'avis du comité régional de l'organisation sociale et médico-sociale. C'est à partir de cet avis que les autorités compétentes procèdent à l'autorisation des projets de création, d'extension ou de transformation des établissements et services.

L'ensemble de la procédure d'appel à projet – **entrée en vigueur le 1er août 2010** – a été détaillé par un décret du 26 juillet dernier. Un arrêté du 30 août 2010 a permis le lancement effectif de la nouvelle procédure en fixant le contenu minimal des dossiers déposés en réponse à un appel à projet (1). La DGCS apporte aujourd'hui des précisions complémentaires dans une volumineuse circulaire. Du côté des établissements et services de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), rappelons que le ministère de la Justice a récemment précisé la procédure les concernant, et plus particulièrement s'agissant des structures qui relèvent du secteur public (2).

(1) Voir ASH n° 2674 du 17-09-10, p. 43.
(2) Voir ASH n° 2690 du 7-01-11, p. 11.

PLAN DU DOSSIER

DANS CE NUMÉRO

I. Les projets concernés par la procédure d'appel à projet
A. Les autorités compétentes
B. Les établissements et les services concernés
C. Les critères de recours aux appels à projets

II. Les projets exclus de la procédure d'appel à projet
A. Certains services de la protection judiciaire de la jeunesse
B. Les foyers de jeunes travailleurs
C. Les « lits halte soins santé »

III. La préparation de la procédure
A. L'articulation avec les dispositifs de planification
B. Le calendrier prévisionnel des appels à projets
C. La définition des besoins
D. Le cahier des charges

DANS UN PROCHAIN NUMÉRO

IV. La commission de sélection d'appel à projet
V. La définition des critères de sélection des projets
VI. L'avis d'appel à projet et l'information des candidats
VII. L'instruction des dossiers de candidature
VIII. La décision d'autorisation

I. LES PROJETS CONCERNÉS PAR LA PROCÉDURE D'APPEL À PROJET

Première étape pour les autorités chargées de délivrer les autorisations : déterminer si le projet est soumis à la procédure d'appel à projet. Elles sont invitées à analyser les trois points suivants :

- sont-elles chargées de la mise en œuvre de la procédure ?
- le projet concerne-t-il un établissement ou un service soumis à autorisation ?
- le projet doit-il être soumis à la commission de sélection ?

Ces vérifications préalables sont «indispensables», commente la DGCS. L'autorisation et la procédure d'appel à projet se superposent assez largement. Néanmoins, si tous les projets soumis à la procédure d'appel à projet le sont en vue d'une autorisation, tous les projets soumis à autorisation ne relèvent pas forcément de la procédure d'appel à projet (voir tableau récapitulatif, page 50).

A. LES AUTORITÉS COMPÉTENTES

La procédure d'appel à projet s'applique à **toutes les autorités compétentes pour accorder des autorisations** aux établissements et services sociaux et médico-sociaux mentionnés à l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF). Il s'agit donc :

- du président du conseil général, la loi «HPST» n'ayant pas modifié ses compétences ;
- du directeur général de l'agence régionale de santé, instance créée par la loi «HPST» ;
- de l'Etat, avec le préfet de département ou, nouveauté introduite par la loi «HPST», le ministre chargé de l'action sociale pour les projets relevant du schéma national d'organisation sociale et médico-sociale.

B. LES ÉTABLISSEMENTS ET LES SERVICES CONCERNÉS

La loi du 21 juillet 2009 n'a pas apporté de modification au champ d'application de l'autorisation, indique dans un premier temps la circulaire. **En principe, l'autorisation concerne l'ensemble des catégories d'établissements et services sociaux et médico-sociaux** mentionnés au I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles, **ainsi que les lieux de vie et d'accueil** cités au III de ce même article.

Toutefois, dans un second temps, la DGCS signale l'existence de «cas particuliers dans certains domaines». Certaines catégories d'établissements sont en effet exclues, soit à titre définitif, soit à titre temporaire. En outre, au sein d'une catégorie concernée par les appels à projets, une partie des établissements ou services peut être exclue (sur les cas d'exclusion, voir page 49).

Au-delà de la catégorie d'établissements et services, d'autres critères déterminent l'application ou la non-application de la procédure d'appel à projet (voir ci-dessous).

C. LES CRITÈRES DE RECOURS AUX APPELS À PROJETS

La DGCS revient sur les critères qui déterminent le recours à la procédure d'appel à projet.

1. LE FINANCEMENT PUBLIC ET LA NATURE DU PROJET

Elle rappelle que **le premier critère est celui du financement public**. Ainsi, indique-t-elle, seuls les projets qui font appel partiellement ou intégralement à des financements publics feront l'objet de cette procédure de sélection avant d'être autorisés. Les financements publics sont ceux apportés directement ou indirectement, en vertu des dispositions législatives ou réglementaires, par les personnes morales de droit public ou les organismes de sécurité sociale en vue de supporter en tout ou en partie les dépenses de fonctionnement. Il s'agit donc, précise la DGCS, des dotations supportées par l'Etat, le département, l'assurance maladie ou encore le budget propre de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), **par exemple au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie** (APA) **en établissement** ou d'une habilitation à l'aide sociale. A noter que **l'APA à domicile**, «au sens strict», **n'entre pas dans ce cas de figure**.

Le second critère est relatif à la **nature du projet**. Les projets faisant appel à des financements publics concernés par la nouvelle procédure sont :

- les **créations** d'établissements et de services ou de lieux de vie ;
- les **extensions dites de «grande capacité»**, c'est-à-dire au-dessus d'un certain seuil (voir ci-dessous) ;
- les **transformations**, au sens précisé par la DGCS (voir ci-dessous) ;
- les **regroupements avec extension par un même gestionnaire** de ses établissements et services préexistants lorsque cette extension excède certains seuils.

Ces deux critères sont cumulatifs, indique la DGCS. Elle attire en outre l'attention des autorités

RAPPEL DES CONDITIONS À REMPLIR PAR LES ÉTABLISSEMENTS POUR BÉNÉFICIER D'UNE AUTORISATION

En préalable de ses consignes sur la nouvelle procédure d'appel à projet, l'administration rappelle que l'autorisation ne peut être accordée que si le projet :

- est compatible avec les objectifs et répond aux besoins sociaux et médico-sociaux fixés par le schéma d'organisation sociale et médico-sociale dont il relève et, pour les établissements ou services de réadaptation, de préorientation et de rééducation professionnelle, aux besoins et débouchés recensés en matière de formation professionnelle ;
- satisfait aux règles d'organisation et de fonctionnement, et prévoit les démarches d'évaluation ainsi que les systèmes d'information prévus par le code de l'action sociale et des familles ;
- répond au cahier des charges établi par les autorités qui délivrent l'autorisation, sous réserve des opérations exclues de la procédure d'appel à projet ;
- est compatible, lorsqu'il en relève, avec le programme interdépartemental d'accompagnement des handicaps et de la perte d'autonomie, et présente un coût de fonctionnement en année pleine compatible avec le montant des dotations de financement, au titre de l'exercice au cours duquel prend effet cette autorisation. ■

compétentes sur le fait que le caractère de création, d'extension de grande capacité ou de transformation que revêtirait le projet **ne constitue pas un but de la procédure**. Celle-ci vise à identifier une réponse à un besoin et la nature du projet constitue une des modalités de réponse des porteurs de projet. En pratique, explique la DGCS, les autorités compétentes peuvent lancer un appel à projet pour la prise en charge d'un public déterminé auquel les porteurs de projet pourront répondre aussi bien par des projets de création *ex nihilo*, que par des projets d'extension supérieure aux seuils ou encore de transformation de l'activité de leurs établissements ou services.

2. L'APPRÉCIATION DES SEUILS D'EXTENSION

Pour mémoire, le seuil au-delà duquel les projets d'extension doivent être soumis à la commission de sélection correspond à une **augmentation de 30 % ou de 15 places ou lits de la capacité initialement autorisée**, que cette augmentation soit demandée et atteinte en une ou plusieurs fois.
La DGCS insiste sur le fait que «**le seuil s'applique automatiquement** dès que l'une ou l'autre des conditions est remplie». Elle demande aux autorités compétentes de vérifier en amont de l'autorisation d'une opération si le seuil ne déclenche pas l'application de la procédure d'appel à projet. Elle attire plus particulièrement leur attention sur le fait qu'**aucune opération ne doit être scindée ou abusivement fractionnée** dans l'ojectif d'échapper à l'application de ces règles.
S'ils ne sont pas soumis à la procédure d'appel à projet, les projets d'extension inférieurs au seuil mentionné ci-dessus restent en revanche soumis à autorisation et doivent être conformes aux besoins des schémas.
Rappelons par ailleurs que les opérations de **regroupement d'établissements ou de services** ne sont pas soumises à la commission de sélection si elles ne s'accompagnent pas d'une extension de capacité supérieure à ce même seuil (voir ci-dessus) et ne modifient pas les missions des établissements et services concernés. Dans ce cas, en effet, il s'agit ici simplement de **cumuler les autorisations existantes**, explique la DGCS, et la nouvelle capacité ainsi créée n'est pas considérée comme une extension au sens de la procédure d'appel à projet.

3. DES PRÉCISIONS SUR LA NOTION DE TRANSFORMATION

La procédure d'appel à projet est applicable aux cas de transformation d'établissements ou de services. Etant rappelé que la notion de transformation s'entend comme le **changement de catégorie de bénéficiaires** de l'établissement ou du service au sens de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles. «En pratique», explique la DGCS, c'est donc seulement dans le cas où la transformation emporte un changement de catégorie de rattachement de l'établissement ou du service concerné «à l'intérieur du 1° au 15° du I de l'article L. 312-1» qu'elle devra être autorisée après passage devant la commission de sélection.
Ainsi, par exemple, l'évolution d'un institut médico-éducatif en maison d'accueil spécialisée, qui relèvent respectivement du 2° et du 7° du I de cet article, constitue une transformation.
Toute transformation est soumise à l'avis de la commission de sélection d'appel à projet, quelle que soit l'importance du projet en termes de capacité car elle concourt à une **modification déterminante de l'offre médico-sociale sur un territoire considéré**, justifie la DGCS. Son autorisation doit donc être entourée de l'ensemble des garanties permises par l'appel à projet, parmi lesquelles la vérification, en toute transparence, de la pertinence du nouveau projet au regard du besoin et de l'équité de traitement entre les projets.
Au contraire, l'évolution d'un institut médico-éducatif ou d'un institut thérapeutique, éducatif et pédagogique en service d'éducation spécialisée et de soins à domicile, qui dépendent tous les trois du 2° du I du même article, ne constitue **pas une transformation** relevant de la procédure d'appel à projet. Ce cas d'évolution conduit néanmoins à des changements majeurs dans les modalités d'accueil et de prise en charge des publics qui peuvent être très différents de ceux initialement accueillis. «Evidemment», souligne la DGCS, une telle évolution emporte des conséquences aussi bien organisationnelles, matérielles que financières. C'est pourquoi elle préconise de réaliser une **mise à jour de l'autorisation initiale**.

II. LES PROJETS EXCLUS DE LA PROCÉDURE D'APPEL À PROJET

Par «**effet miroir**», sont exclus de la nouvelle procédure d'appel à projet, à titre principal, les projets qui ne mobilisent **aucun financement public** ainsi que les extensions **inférieures aux seuils de 30 % et de 15 places**, ainsi que les **regroupements sans transformation**.
L'exclusion concerne en outre certains services du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse. Après la circulaire de la direction de la PJJ qui a apporté des précisions sur les services concernés, la circulaire de la DGCS explique les raisons de cette exclusion. A noter que exclusion de la procédure d'appel à projet ne signifie pas pour autant absence d'autorisation, sauf cas particulier (voir tableau récapitulatif, page 50).
Les foyers de jeunes travailleurs et les «lits halte soins santé» sont également exclus.

A. CERTAINS SERVICES DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

Sont exclus de la procédure d'appel à projet les établissements et services mentionnés au dernier alinéa de l'article L. 315-2 du CASF, c'est-à-dire **une partie des services gérés en régie directe par la direction de la PJJ**. Sont visés :

- les services territoriaux éducatifs de milieu ouvert (STEMO) ;
- les services territoriaux éducatifs de milieu ouvert et d'insertion (STEMOI) ;
- les services éducatifs auprès des tribunaux (SEAT).

Les autres établissements et services du secteur public de la PJJ sont soumis à la procédure d'appel à projet.

Pourquoi une telle exclusion ? La procédure d'appel à projet vise notamment à organiser en toute transparence la sélection de projets d'opérateurs concurrents. Or, explique la DGCS, en application de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, certaines mesures ordonnées par le juge ne peuvent être mises en œuvre que par le secteur public de la PJJ. **Aucune concurrence** ne peut donc exister.

A noter : les **opérations de regroupement** d'établissements et services de la PJJ qui n'entraînent pas d'extension de capacité supérieure aux seuils (voir page 49) ne sont pas soumises à autorisation. Elles doivent néanmoins être portées à la connaissance des autorités ayant délivré l'autorisation des établissements et services regroupés, rappelle la DGCS, qui préconise quand même « d'**acter ce regroupement par un arrêté d'autorisation** ».

B. LES FOYERS DE JEUNES TRAVAILLEURS

La loi « HPST » du 21 juillet 2009 a exclu les foyers de jeunes travailleurs, inscrits au **10° du I de l'article L. 312-1** du code de l'action sociale et des familles, de la procédure d'appel à projet.

Ces structures, rappelle la direction générale de la cohésion sociale, relèvent des articles L. 351-2 et L. 353-2 du code de la construction et de l'habitation. Ce sont des **résidences sociales** soumises à l'autorisation de l'Etat, plus précisément de ses **services déconcentrés chargés du logement**, qui financent l'investissement. C'est afin d'**éviter une double procédure d'autorisation** que les foyers de jeunes travailleurs ne sont plus mentionnés dans le dispositif légal de l'autorisation figurant dans le code de l'action sociale et des familles. Par conséquent, ils ne relèvent pas de la procédure d'appel à projet. En revanche, indique la direction générale de la cohésion sociale, ils continuent de relever de ce code en matière de droits des usagers, de projet d'établissement, d'évaluation, de contrôle et de fermeture.

Signalons que, **en matière d'évaluation**, l'administration centrale avait, au moment de l'adoption de la loi, une interprétation plus nuancée (1). Ainsi avait-elle indiqué aux *ASH* que si les foyers de jeunes travailleurs restent soumis à l'obligation d'évaluation, seuls ceux autorisés avant l'entrée en vigueur de la nouvelle procédure d'autorisation sont tenus de communiquer les résultats de leurs évaluations à l'autorité ayant délivré leur autorisation. Recontactée par les *ASH*, la DGCS indique qu'**une réflexion est en cours**, notamment pour détermi-

(1) Voir ASH n° 2632 du 13-11-09, p. 39.

Autorisation ou non/Procédure d'appel à projet ou non : récapitulatif

	PROCÉDURE D'APPEL À PROJET	AUTORISATION
ÉTABLISSEMENTS ET SERVICES AVEC FINANCEMENT PUBLIC		
TOUTES STRUCTURES HORS CERTAINS ÉTABLISSEMENTS ET SERVICES DE LA PJJ		
▪ Création	Oui	Oui
▪ Extension	Non si < seuil, oui si > seuil	Oui
▪ Transformation	Oui	Oui
▪ Regroupement sans transformation ni extension	Non	Oui
ÉTABLISSEMENTS ET SERVICES DU SECTEUR PUBLIC PJJ MENTIONNÉS À L'ARTICLE L. 315-2 DU CASF		
▪ Création	Non	Oui
▪ Extension	Non	Oui
▪ Regroupement sans transformation ni extension	Non	Non (information)
ÉTABLISSEMENTS ET SERVICES SANS FINANCEMENT PUBLIC		
▪ Création	Non	Oui
▪ Extension	Non	Oui
▪ Transformation	Non	Oui
▪ Regroupement sans transformation ni extension	Non	Non (information)

[Source : circulaire DGCS/5B/2010/434 du 28 décembre 2010]

ner le sort des résultats d'évaluation des foyers qui ne seront plus autorisés dans le cadre du code de l'action sociale et des familles.

C. LES « LITS HALTE SOINS SANTÉ »

Les «**lits halte soins santé**», dispositif qui relève du **9° du I de l'article L. 312-1** du code de l'action sociale et des familles au titre des établissements et services pour personnes rencontrant des difficultés spécifiques, sont exclus de la procédure d'appel à projet.
Il ne s'agit pas d'une exclusion prévue par la loi. Le fait d'exclure les « lits halte soins santé » est une **question de bon sens**, a indiqué la DGCS aux *ASH*. La circulaire explique en effet que le nombre de dossiers ayant reçu un avis favorable du comité régional de l'organisation sociale et médico-sociale est supérieur à la programmation initiale des créations. Les besoins étant satisfaits dans le cadre de la procédure actuelle, ce dispositif particulier ne fera donc pas l'objet d'appel à projet.
Si cette exclusion semble avoir un **caractère temporaire** au vu des éléments fournis par la circulaire, la DGCS indique que la question sera tranchée au niveau national après évaluation de ces structures. Ainsi, l'autorité compétente en la matière ne pourra pas lancer d'appel à projet après avoir constaté un nouveau besoin pour les publics concernés par ce type de structures. Il lui faudra attendre d'avoir reçu les financements nécessaires... décidés au niveau national.

III. LA PRÉPARATION DE LA PROCÉDURE

Comment définir les besoins d'offre sociale et médico-sociale ? La DGCS indique aux autorités chargées d'autoriser les établissements et services «les conditions structurantes de la bonne mise en œuvre de la procédure».

A. L'ARTICULATION AVEC LES DISPOSITIFS DE PLANIFICATION

La DGCS demande aux autorités compétentes de se «référer plus que jamais aux besoins et aux objectifs de développement de l'offre tels que hiérarchisés au préalable dans les schémas sociaux et médico-sociaux». L'adoption des divers documents de planification doit en effet permettre une concertation «très en amont» du lancement de la procédure d'appel à projet. C'est la **première étape du processus**. Les autorités chargées de cette planification doivent impérativement **se coordonner pour favoriser l'accord** également «très en amont» **des financeurs sur la hiérarchisation des besoins** médico-sociaux. Un accord qui est indispensable quand l'autorisation nécessite une décision conjointe des autorités.
L'administration centrale récapitule les différentes compétences en matière d'élaboration des schémas d'organisation sociale et médico-sociale (1). Un document annexé aux schémas peut préciser la programmation pluriannuelle des établissements et services sociaux et médico-sociaux qu'il serait nécessaire de créer, de transformer ou de supprimer afin de satisfaire les perspectives et les objectifs de développement de l'offre. Un décret – en cours de publication – doit encore préciser les modalités de concertation prévue par la loi entre les différentes autorités concernées.

B. LE CALENDRIER PRÉVISIONNEL DES APPELS À PROJETS

L'élaboration d'un calendrier prévisionnel des appels à projets est une **étape décisive** du processus, souligne la DGCS.

1. LES OBJECTIFS

L'existence d'un calendrier permet en premier lieu de **répondre à l'inquiétude des porteurs de projet** « redoutant les effets du cadre temporel étroit de la nouvelle procédure ». En effet, explique la DGCS, cette étape, à travers le « séquencement » des appels à projets, permet d'**informer « très en amont » les porteurs de projet sur les priorités de l'autorité compétente, en lien avec l'état de ses finances**. Selon l'administration, les porteurs de projet sont ainsi mis en mesure d'anticiper «largement» sur la procédure et de répondre «efficacement» aux procédures initiées par la puissance publique.
Cette «phase déterminante» pour l'information de tous les acteurs sur les priorités des autorités compétentes permet, concrètement :
- pour les autorités, de **s'accorder, en cas d'autorisation conjointe, sur l'allocation des ressources** affectées aux besoins identifiés **et sur un planning de financement** ;
- pour les opérateurs, d'anticiper sur la constitution de certains éléments du projet, par exemple la **recherche de foncier**.

2. LA PUBLICITÉ LA PLUS LARGE POSSIBLE

La DGCS rappelle tout d'abord que le calendrier des appels à projets n'a qu'un **caractère indicatif**. Malgré tout, **sa publication est obligatoire**. Pour mémoire, elle est effectuée au recueil des actes admi-

(1) Pour plus de précisions sur la planification sociale et médico-sociale, voir ASH n° 2629 du 23-10-09, p. 54 et n° 2632 du 13-11-09, p. 40.

nistratifs de chaque autorité compétente. Cette publicité permet notamment d'assurer l'égalité de traitement des candidats et la transparence de la procédure. L'élaboration du calendrier correspond à la déclinaison dans le temps de la couverture des besoins recensés au travers des outils de planification et de programmation. Le calendrier peut être annuel ou pluriannuel, est-il rappelé. Dans les deux cas, il doit réserver une partie d'engagement de la procédure aux projets expérimentaux ou innovants.

A noter : la publication administrative du calendrier constitue une formalité minimale. La DGCS recommande **«la plus large publicité possible»** afin de favoriser l'émergence d'une grande diversité de projets et d'un nombre important de dossiers déposés.

3. LA RÉVISION DU CALENDRIER

Les personnes morales gestionnaires d'établissements et de services **ainsi que les unions et les fédérations qui les représentent** peuvent faire connaître leurs observations dans les deux mois qui suivent la publication du calendrier, est-il rappelé. Il est ainsi possible de « nouer un dialogue » autour de ce document. Un dialogue susceptible d'aboutir à la nécessité de le réviser, indique l'administration. Toutefois, nuance-t-elle aussitôt, **seule une modification substantielle**, c'est-à-dire de nature à modifier de manière importante les prévisions des futurs porteurs de projets, justifie la publication d'un calendrier révisé, selon des formes identiques à la première parution.

C. LA DÉFINITION DES BESOINS

Les besoins à couvrir par un appel à projet donné doivent être déterminés non seulement par référence aux outils de planification, mais aussi en tenant compte des plans nationaux. La définition des besoins doit en outre être précise, note la DGCS.

1. L'ARTICULATION AVEC LES PLANS D'ACTIONS NATIONAUX

La spécification des besoins d'accompagnement de publics est un autre préalable à la mise en œuvre de la procédure, indique la DGCS. Elle recommande en particulier de veiller à l'adéquation de la définition des besoins avec les mesures prévues dans les plans d'actions nationaux. Il s'agit **par exemple** :

- du **plan « autisme »** 2008-2010. Sa mesure 29 prévoit la promotion d'expérimentations de nouveaux modèles d'accompagnement des enfants et des adolescents atteints de ce handicap. Pour ces expérimentations, la DGCS rappelle l'existence d'un cahier des charges national spécifique (1) ;
- le **plan « handicap auditif »** 2010-2012. Sa mesure 12 indique que les appels à projets pour les créations de services d'éducation spéciale et de soins à domicile doivent comporter un volet «accompagnement des parents et des familles», notamment pour ce qui concerne l'apprentissage des langues spécifiques pour les personnes sourdes (2) ;
- le **plan «handicap visuel»** 2008-2011. Sa mesure 9 indique que chaque région doit disposer en moyenne de 4 services d'aide à l'acquisition de l'autonomie et à l'intégration scolaire (S3AIS), maillon de proximité dans l'information des familles, ou d'au moins 1 de ces services dans les régions de moins de 4 départements (3).

2. UNE DÉFINITION PRÉCISE DES BESOINS

Bien évaluer le besoin puis le spécifier dans les documents d'appel à projet n'est pas seulement une exigence juridique mais aussi une **condition impérative pour que les projets présentés soient conformes aux attentes**, avertit la DGCS. Elle recommande aux autorités compétentes de «**garder en mémoire la nécessaire tension entre**» :

- **une définition trop précise des besoins**. Celle-ci serait susceptible soit de conduire à des réponses trop uniformes de la part des porteurs de projet, soit de les dissuader de candidater. En bref, ne laisser aucune marge de manœuvre aux opérateurs, c'est risquer un appel à projet infructueux, prévient l'administration ;
- **et une définition trop «lâche»**. Celle-ci conduira à des réponses imprécises, difficiles à évaluer et à hiérarchiser ou à des propositions de projets non conformes aux besoins définis dans les documents de planification, indique d'ores et déjà la DGCS.

Enfin, dans certaines situations, les autorités compétentes seront confrontées à des difficultés pour spécifier de façon précise le besoin d'accompagnement ou de prise en charge. Dans ce cas, la DGCS leur recommande de recourir à des appels à projets expérimentaux ou innovants. Ceux-ci autorisent en effet une «écriture plus ouverte», propre à susciter de tels projets en retour, explique-t-elle.

D. LE CAHIER DES CHARGES

La rédaction du cahier des charges pour un appel à projet en particulier correspond à la détermination des « attendus » dans la réponse au besoin. Les opérateurs peuvent répondre à l'appel à projet par tout projet de création, de transformation et d'extension d'établissements ou de services sociaux et médico-sociaux selon des modalités d'autant plus diverses que **la procédure doit autoriser largement les variantes**. Le contenu du cahier des charges est défini en référence aux objectifs à atteindre et la réglementation liste ses rubriques obligatoires, rappelle la DGCS.

(1) Voir ASH n° 2645 du 5-02-10, p. 16.
(2) Sur le plan «handicap auditif», voir ASH n° 2646 du 12-02-10, p. 7.
(3) Sur le plan « handicap visuel », voir ASH n° 2561 du 6-06-08, p. 9.

1. LE CONTENU ET LES OBJECTIFS DU CAHIER DES CHARGES

La DGCS apporte des précisions sur les différents éléments composant le cahier des charges de l'appel à projet.

a. Pas de référence aux schémas sociaux et médico-sociaux pour les lieux de vie et d'accueil

Tout d'abord, le cahier des charges doit identifier les besoins sociaux et médico-sociaux à satisfaire, notamment en termes d'accueil et d'accompagnement des personnes, conformément aux schémas d'organisation sociale ou médico-sociale ainsi que, le cas échéant, au programme interdépartemental d'accompagnement des handicaps et de la perte d'autonomie. A ce titre, la DGCS précise que l'obligation de référence aux schémas ne s'impose pas pour les lieux de vie et d'accueil car ils ne sont pas des établissements et services sociaux et médico-sociaux.

b. Rappel des dispositions légales et réglementaires

Le cahier des charges doit également indiquer les exigences que doit respecter le projet pour attester des critères mentionnés à l'article L. 313-4 du code de l'action sociale et des familles, c'est-à-dire les conditions à remplir pour bénéficier d'une autorisation (voir encadré page 48). Il invite à cet effet les candidats à proposer les modalités de réponse qu'ils estiment les plus aptes à satisfaire aux objectifs et besoins qu'il décrit, afin notamment d'assurer la qualité de l'accueil et de l'accompagnement des personnes ou publics concernés, rappelle la DGCS. Pour elle, le cahier des charges doit en outre comprendre un rappel des dispositions législatives et réglementaires applicables au projet envisagé afin de faciliter la réponse des candidats, par exemple les normes applicables aux EHPAD.

c. Proposition des variantes

Le cahier des charges doit autoriser les candidats à présenter des variantes aux exigences et critères qu'il pose, sous réserve du respect d'exigences minimales qu'il fixe.

La DGCS recommande fortement aux autorités compétentes de proposer des variantes. Celles-ci **permettent aux candidats d'être force de proposition** par rapport aux éléments techniques définis, voire de proposer une solution différente constituant un **meilleur projet, éventuellement à un meilleur coût**. Les critères de sélection des variantes doivent être les mêmes que l'offre de base.

Par « variantes », il faut entendre **« offres équivalentes et alternatives » à la solution de base proposée en réponse**, indique encore l'administration. Ces variantes peuvent consister en une **modification de certaines conditions techniques** décrites dans le cahier des charges ou en une **dérogation aux exigences et critères** que l'autorité publique a posés dans le cahier des charges. Les exigences minimales, autres que celles relevant de dispositions obligatoires, doivent être précisées par l'autorité. Le **« taux d'ouverture » aux variantes**, c'est-à-dire les exigences auxquelles peuvent déroger les candidats, doivent néanmoins faire l'objet d'une **vigilance particulière**. La DGCS demande aux autorités de trouver « le bon équilibre entre les avantages à retirer de cette autorisation et la plus grande complexité quant à l'analyse associée à l'introduction de variantes ». Pour cette raison, explique-t-elle, le cahier des charges doit impérativement différencier les exigences minimales auxquelles il ne peut être dérogé et les exigences pour lesquelles les candidats sont autorisés à proposer des variantes, ainsi que les modalités de leur présentation.

d. Exemple de condition particulière

Le cahier des charges doit enfin mentionner les conditions particulières qui pourraient être imposées dans l'intérêt des personnes accueillies. Il peut s'agir de l'**obligation de conclure des conventions avec les établissements de santé** de proximité en vue de garantir l'accès aux soins des personnes accueillies, indique l'administration.

2. LES RUBRIQUES OBLIGATOIRES ET LES EXIGENCES PARTICULIÈRES

La DGCS rappelle que les rubriques obligatoires ne sont **pas applicables aux projets expérimentaux ou innovants**, lesquels font l'objet d'un cahier des charges allégé. Elle apporte par ailleurs plusieurs précisions sur les exigences particulières que doivent respecter les services tutélaires.

a. Les rubriques obligatoires

Plusieurs rubriques doivent obligatoirement figurer dans le cahier des charges :

- la capacité en lits, places ou bénéficiaires à satisfaire ;
- la zone d'implantation et les dessertes retenues ou existantes ;
- l'état descriptif des principales caractéristiques auxquelles le projet doit satisfaire ainsi que les critères de qualité que doivent présenter les prestations ;
- les exigences architecturales et environnementales ;
- les coûts ou fourchettes de coûts de fonctionnement prévisionnels attendus ;
- les modalités de financement ;

- le montant prévisionnel des dépenses restant à la charge des personnes accueillies ;
- le cas échéant, l'habilitation demandée au titre de l'aide sociale ou l'habilitation à recevoir des mineurs confiés par l'autorité judiciaire.

b. Les exigences particulières pour les services tutélaires

Pour les projets concernant un **service mandataire judiciaire à la protection des majeurs**, le cahier des charges doit préciser les dispositions propres à garantir les droits des usagers. En conséquence, explique la DGCS, certains éléments du dossier de candidature doivent tenir compte de la spécificité de l'activité tutélaire, et notamment de certaines modalités d'exercice des droits des majeurs protégés. Ainsi, le dossier de candidature doit comporter :

- une **description du contenu du règlement de fonctionnement** ;
- les principaux éléments d'information contenus dans la **notice d'information** qui doit être remise à la personne protégée et qui remplace le livret d'accueil ;
- les principaux éléments d'information contenus dans le **document individuel de protection des majeurs**, qui remplace le document individuel de prise en charge ;
- les **pistes envisagées pour la définition des modalités de participation des usagers**.

Pour les projets concernant un **service mandataire judiciaire à la protection des majeurs** et un **service délégué aux prestations familiales**, il est encore rappelé que le cahier des charges doit préciser les méthodes de recrutement permettant de se conformer aux conditions de moralité, d'âge, de formation et d'expérience professionnelle des personnels ainsi que les règles internes fixées pour le contrôle des personnes qui ont reçu délégation des représentants du service pour assurer la mise en œuvre des mesures de protection des majeurs ou des mesures judiciaires d'aide à la gestion du budget familial. La DGCS précise que les candidats à l'appel à projet doivent présenter dans leur dossier non seulement leurs méthodes de recrutement mais aussi et surtout un **plan de formation** qui permette aux personnels de justifier, dans un délai de 2 ans, de l'obtention d'un certificat national de compétence.

La DGCS souligne qu'un certain nombre de règles du code civil doivent également être respectées, par exemple, le **respect des comptes bancaires individuels** et l'**absence de conflits d'intérêt**.

Le candidat doit encore préciser les règles internes fixées pour le contrôle de ses personnels qui seront directement affectés à l'exercice des mesures judiciaires et mettre en place – au minimum – un système de suivi des situations des personnes protégées, un repérage des situations où une attention plus grande doit être consacrée à la personne concernée, des comptes rendus réguliers des interventions des personnels auprès de leur hiérarchie dans le cadre de réunions...

c. Les projets expérimentaux ou innovants

La DGCS définit les **projets expérimentaux** comme des projets relatifs à des établissements ou des services **ne relevant pas des catégories existantes**. Ils sont « **hors norme** » ou en dehors de la norme. Juridiquement, ils sont rattachés au **12° du I de l'article L. 312-1** du code de l'action sociale et des familles.

Les **projets innovants** sont des projets relatifs à des établissements ou des services **relevant d'une catégorie existante** mais qui proposent un accompagnement ou une prise en charge **novateurs par rapport à l'existant**.

Ces deux types de projets font l'objet d'un **cahier des charges allégé**. C'est-à-dire, pour mémoire, que pour les projets expérimentaux, le cahier des charges peut ne comporter qu'une description sommaire des besoins à satisfaire et ne pas faire état d'exigences techniques particulières. Pour les projets innovants, il peut ne pas comporter de description des modalités de réponse attendue par rapport au besoin défini ou ne pas fixer de coût de fonctionnement prévisionnel.

A partir de ces principes, la DGCS souligne que, **« allégement » ne signifie en aucun cas « diminution des exigences de qualité »**. Le fait que l'autorité donne une définition moins précise du besoin à satisfaire implique que **les candidats reformulent le besoin de façon plus précise** dans leur dossier. De fait, les porteurs de projets devront apporter une réponse « plus étoffée » et ne pourront pas se contenter d'assurer à l'autorité la conformité en tous points de leurs réponses aux attentes décrites dans le cahier des charges.

3. LA PUBLICITÉ DU CAHIER DES CHARGES

Lorsque le cahier des charges n'est pas annexé à l'avis d'appel à projet, les autorités compétentes sont libres d'organiser le type de consultation qu'elles souhaitent. Ainsi, la consultation peut être réalisée « sur place » ou sur un site Internet, ou encore par envoi des documents sur demande par voie postale ou par voie électronique. La DGCS conseille fortement de **dématérialiser la procédure** « pour des conditions optimales d'accès à l'information et de rapidité de transmission des éléments ». Afin de garantir l'effectivité de la procédure, les documents doivent être fournis « sans délai ».

A noter : les règles concernant l'avis d'appel à projet, et notamment ses modalités de publicité, seront abordées dans la seconde partie du dossier. ■

À SUIVRE...

ÉTABLISSEMENTS ET SERVICES

Procédure d'autorisation par appel à projet : la DGCS fait le point (Suite et fin)

[Circulaire DGCS/5B/2010/434 du 28 décembre 2010, disponible sur www.circulaires.gouv.fr]

Nous achevons la présentation de notre dossier consacré à la procédure d'autorisation par appel à projet avec les mesures relatives à la commission de sélection, aux critères de sélection des candidatures et à l'instruction des dossiers.

IV. LA COMMISSION DE SÉLECTION D'APPEL À PROJET

La composition de la commission de sélection d'appel à projet social ou médico-social a été fixée par le décret du 26 juillet 2010 (1), rappelle la direction générale de la cohésion sociale (DGCS). Si l'absence de formalisme caractérise le choix des membres de la commission à voix délibérative représentant l'autorité décisionnaire, les modalités de désignation des représentants des usagers sont en revanche encadrées par ce décret, rappelle l'administration centrale (2).

A noter : lorsque des projets relèvent de la compétence du ministre chargé de l'action sociale, ils doivent être soumis à l'avis d'une **commission nationale d'appel à projet**, en lieu et place du Comité national de l'organisation sanitaire et sociale.

A. LES PRINCIPES COMMUNS DE LA COMPOSITION

Dans l'annexe 1 de sa circulaire du 28 décembre 2010, la DGCS récapitule, sous forme de tableaux (voir pages 60 et 61), l'intégralité de la composition de la commission en fonction des différentes autorités compétentes, seules ou conjointement, pour la réunir : président du conseil général (PCG), agence régionale de santé (ARS) ou Etat. Cette instance est donc **constituée au cas par cas** mais, souligne l'administration centrale, cette composition répond aussi à un certain nombre de **principes communs**.

1. UNE COMMISSION AUPRÈS DE CHAQUE AUTORITÉ

La commission de sélection est placée auprès de chaque autorité compétente pour délivrer l'autorisation. En cas de compétence conjointe, elle est placée auprès de l'autorité qui a engagé la procédure. Dans ce cas, rappelle la circulaire, elle est co-présidée par les deux autorités en charge conjointement de l'autorisation. Ces deux autorités doivent alors s'accorder sur le choix des membres qu'elles désigneront à parité.

2. UN CARACTÈRE TRANSVERSAL

La commission est **composée d'un noyau stable de membres** désignés pour un mandat de 3 ans, qui sont des représentants des usagers et des gestionnaires d'établissements « du secteur », **quel que soit le domaine de l'appel à projet** concerné. Ce choix, explique la direction générale de la cohésion sociale, vise à conforter le principe de décloisonnement posé par la loi « HPST » du 21 juillet 2009.

3. UNE COMMISSION « OUVERTE »

La commission de sélection d'appel à projet est aussi une commission « ouverte », signale la DGCS, c'est-à-dire qu'**elle offre une *« place privilégiée »* aux représentants des usagers**. En effet, illustre l'administration centrale, la commission comprend à titre permanent :

- des membres à voix délibérative siégeant à parité entre, d'une part, des représentants de l'autorité compétente et, d'autre part, des représentants des usagers ;
- des membres à voix consultative. Parmi eux, la place des représentants des usagers est renforcée

(1) Décret n° 2010-870 du 26 juillet 2010, J.O. du 27-07-10.
(2) Pour une présentation détaillée de la composition de la commission, voir ASH n° 2674 du 17-09-10, p. 43.

grâce à la présence d'**un représentant des usagers «particulièrement expert** dans le domaine de l'appel à projet considéré».

4. UNE COMMISSION «EXPERTE»

Pour la direction générale de la cohésion sociale, la commission est « experte » en raison de la **participation des acteurs du secteur**. En effet, au titre des membres avec voix consultative, siègent des représentants des gestionnaires, des personnalités qualifiées, des personnels techniques et, comme indiqué ci-dessus, des usagers « experts ».

5. LA GARANTIE DES PRINCIPES DE LOYAUTÉ, D'ÉQUITÉ ET DE TRANSPARENCE

La commission de sélection d'appel à projet est garante des principes de loyauté, d'équité et de transparence de la nouvelle procédure d'autorisation, souligne la DGCS. Elle rappelle à ce titre que les membres de la commission sont tenus de remplir une **déclaration générale d'absence de conflit d'intérêt**. Celle-ci doit être **vérifiée à chaque séance,** précise l'administration centrale. Rappelons que le décret du 26 juillet 2010 prévoit aussi que lorsqu'un membre a pris part à une délibération tout en ayant un intérêt personnel à une affaire inscrite à l'ordre du jour, cela entraîne la **nullité de la décision** prise à la suite de cette délibération lorsqu'il n'est pas établi que la participation de ce membre est restée sans influence sur la délibération.

A noter : en cas de contentieux, c'est à l'autorité compétente de rapporter la preuve que la procédure n'est pas viciée par une prise d'intérêt.

PLAN DU DOSSIER

DANS NOTRE NUMÉRO 2693, PAGE 47

I. Les projets concernés par la procédure d'appel à projet

II. Les projets exclus de la procédure d'appel à projet

III. La préparation de la procédure

DANS CE NUMÉRO

IV. La commission de sélection d'appel à projet
A. Les principes communs de la composition
B. La désignation des membres à voix délibérative représentant les usagers
C. La désignation des membres à voix consultative
D. La publication de la composition de la commission

V. La définition des critères de sélection des projets
A. L'objectif des critères
B. La mobilisation des critères

VI. L'avis d'appel à projet et l'information des candidats
A. Le contenu de l'avis d'appel à projet
B. Les modalités de publication
C. L'information des candidats

VII. L'instruction des dossiers de candidature
A. La réception des dossiers
B. L'instruction des candidatures et l'analyse des projets
C. Le classement des projets par la commission

VIII. La décision d'autorisation
A. Pour les projets soumis à l'appel à projet
B. Pour les autres projets

B. LA DÉSIGNATION DES MEMBRES À VOIX DÉLIBÉRATIVE REPRÉSENTANT LES USAGERS

La composition de chaque commission est pensée autour des exigences de la loi qui pose, notamment, le principe de la participation des représentants des usagers, renforçant ainsi leurs droits, explique la DGCS. Rappelons que le décret du 26 juillet 2010 organise les modalités de désignation de ces représentants à voix délibérative par l'autorité compétente, soit sur proposition d'une instance collégiale de concertation existante, soit après appel à candidature lorsqu'aucune instance de ce type n'existe.

1. LA DÉSIGNATION SUR PROPOSITION D'UNE INSTANCE COLLÉGIALE

La désignation sur proposition d'une instance collégiale concerne les représentants des usagers désignés par chacune des autorités compétentes (ou conjointement) sur proposition :

- du comité départemental des retraités et des personnes âgées (Coderpa) ;
- du conseil départemental consultatif des personnes handicapées (CDCPH) ;
- de la commission spécialisée pour les prises en charge et les accompagnements médico-sociaux de la conférence régionale de santé et de l'autonomie (CRSA).

Ces commissions peuvent proposer un représentant d'usagers **issu de leur rang ou un tiers**. Cette modalité de désignation permet de favoriser la représentativité des membres des commissions et de **garantir leur «pleine indépendance»**, estime la DGCS.

2. LE RECOURS À L'APPEL À CANDIDATURE

Le recours à l'appel à candidature a été privilégié, **en l'absence d'instance locale collégiale adaptée**, comme procédure de désignation par les autorités compétentes pour les représentants d'usagers siégeant en qualité de représentants d'associations :

- du secteur de la protection administrative de l'enfance ;
- de personnes ou de familles en difficultés sociales ;
- participant au plan d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile (PAHI) ;
- de la protection judiciaire des majeurs ou de l'aide judiciaire à la gestion du budget familial.

Les représentants d'associations ou les personnalités œuvrant dans le **secteur de la protection judiciaire de l'enfance** sont **désignés sur proposition du garde des Sceaux**, est-il rappelé.

Les appels à candidature sont **distincts pour chaque catégorie de représentants**. La DGCS conseille d'**utiliser différents canaux d'information** pour

garantir l'égal accès de toutes les associations concernées : courrier postal, courrier électronique, site Internet... Un **délai de publicité minimal** est également conseillé pour mettre les candidats en capacité de préparer leurs dossiers de candidature. A ce titre, l'administration centrale suggère un délai de **un mois**.

Chaque association candidate propose le nom d'un titulaire et d'un suppléant. Si, localement ou dans certains secteurs, le nombre de candidatures risque d'être insuffisant, l'avis d'appel à candidature peut ne prévoir qu'un seul nom par association, à charge pour le président de la commission de le nommer titulaire ou suppléant.

Les **critères de désignation des représentants des usagers** parmi l'ensemble des candidats doivent être définis et rendus publics au moment de l'avis d'appel à candidature. Pour la DGCS, il est **«souhaitable» de retenir les critères habituels de représentation** : nombre d'adhérents de l'association, volume d'activités ou d'actions dans le domaine concerné, rayonnement local... Il peut être précisé dans l'appel à candidature qu'une assiduité et une participation active aux travaux de la commission sont requises sous peine d'exclusion et que le mandat est exercé à titre gratuit.

Les **dossiers de candidature** sont composés de l'identité et des coordonnées de la personne proposée, de la catégorie de membre au titre duquel la candidature est présentée et d'une lettre de motivation répondant aux critères de sélection.

Une fois les membres sélectionnés, il est recommandé de notifier les désignations aux personnes retenues ainsi qu'à l'ensemble des associations ayant proposé une candidature.

L'annexe 2 de la circulaire détaille la procédure d'organisation d'un appel à candidature. Elle précise aussi que les représentants associatifs au sein de la commission ne sont **pas là pour défendre les intérêts de leur association** mais pour y représenter l'ensemble des usagers ou des acteurs du domaine qu'ils représentent.

C. LA DÉSIGNATION DES MEMBRES À VOIX CONSULTATIVE

Le décret du 26 juillet 2010, fixant la composition de la commission, a distingué deux types de membres à voix consultative.

1. LES REPRÉSENTANTS DES GESTIONNAIRES

D'un côté, la loi a posé des principes d'équité et de transparence de la nouvelle procédure d'autorisation par appel à projet. D'un autre côté, les partenaires institutionnels, gestionnaires et promoteurs de projet, doivent être associés à la procédure. C'est afin de concilier ces deux impératifs que ces derniers disposent de voix consultatives au sein de la commission de sélection, indique la DGCS. A cette fin, le décret a prévu que leurs représentants sont désignés parmi les représentants des unions, des fédérations ou des groupements représentatifs des personnes morales gestionnaires des établissements et services sociaux et médico-sociaux et des lieux de vie et d'accueil. Cette modalité de désignation évite de se heurter localement à une insuffisante représentation associative dans un secteur donné, explique encore l'administration.

2. LES REPRÉSENTANTS DES USAGERS, DES PERSONNES QUALIFIÉES ET DES EXPERTS

Les représentants des **usagers dits «experts»** doivent être **spécialement concernés au titre de leurs compétences ou de leurs expertises** par les différents appels à projets correspondants. Ils sont désignés par l'autorité compétente (voir tableaux récapitulatifs, pages 60 et 61). Leur présence fait contrepoids à la transversalité en renforçant l'expertise de la commission, commente la DGCS.

Les **personnalités qualifiées** sont désignées par l'autorité compétente en raison de leurs compétences dans le domaine de l'appel à projet concerné. Il s'agit par exemple d'un expert identifié sur le domaine **en raison de sa profession ou de son activité reconnue par des travaux publiés ou non** dans le domaine concerné. A noter : les personnalités qualifiées ne sont pas rémunérées pour l'exercice de cette mission.

La technicité des dossiers peut en outre nécessiter la présence de **personnels experts**, c'est-à-dire des personnels qui sont **issus des services techniques, comptables ou financiers** de l'autorité compétente. Ces trois catégories de membres à voix consultative sont **désignées pour chaque appel à projet**, est-il rappelé.

D. LA PUBLICATION DE LA COMPOSITION DE LA COMMISSION

Le décret du 26 juillet 2010 fait obligation à l'autorité compétente de publier la liste des membres de la commission, soit au *Bulletin officiel* du ministère chargé de l'action sociale pour les projets qui relèvent de la compétence du ministre, soit au recueil des actes administratifs de chaque autorité compétente. De son côté, la circulaire indique :

- d'une part, qu'il est «préconisé» pour l'autorité compétente de publier par arrêté la composition de la commission, et notamment les noms des membres à voix consultative ;

- d'autre part, qu'il est également « souhaitable » de formaliser la nomination des membres désignés pour chaque appel à projet par un arrêté de l'autorité.

V. LA DÉFINITION DES CRITÈRES DE SÉLECTION DES PROJETS

Après l'établissement du calendrier prévisionnel des appels à projets et la rédaction du cahier des charges (1), **la procédure d'autorisation entre dans une deuxième phase**, indique la DGCS. Les autorités compétentes pour délivrer les autorisations se situent en effet dans la perspective d'accueillir puis de classer des projets en réponse aux avis d'appel à projet qu'elles ont lancés. **Le formalisme de la procédure est renforcé**, souligne l'administration centrale. Elle demande aux directeurs généraux des agences régionales de santé, aux préfets de département ainsi qu'aux présidents de conseil généraux de **veiller tout au long de la procédure à l'accessibilité des documents, y compris aux non-voyants**.

A. L'OBJECTIF DES CRITÈRES

En application du décret du 26 juillet 2010, l'avis d'appel à projet doit préciser les critères de sélection et les modalités de notation ou d'évaluation des projets qui seront appliqués. En pratique, explique la DGCS, « le pouvoir réglementaire n'a pas voulu énoncer précisément des typologies de critères de sélection ». Le choix de ces critères est donc laissé à la **libre appréciation des autorités compétentes**, mais il doit être **exclusivement dicté par la juste appréciation des besoins et des réalités locales**. Tout en souhaitant que ce choix soit « autonome », la direction générale de la cohésion sociale donne ainsi quelques consignes aux autorités compétentes. Ainsi, **les critères choisis doivent :**

- **permettre de sélectionner le ou les meilleurs projets** répondant aux besoins définis par l'autorité ;
- **être cohérents avec les exigences techniques** du projet ;
- **garantir l'égalité d'accès des candidats et la transparence** de la procédure ;
- **être objectifs et opérationnels.**

La circulaire insiste fortement sur ce dernier point en interdisant tout critère discriminatoire. En outre, les critères choisis ne doivent en aucun cas conduire à ce que l'avis de la commission de sélection puisse être analysé comme arbitraire ou discrétionnaire. Ils ne doivent pas limiter l'accès des candidats ou introduire une préférence, par exemple en limitant les candidats en raison de leur forme juridique ou de leur origine géographique. Ces consignes s'appuient sur une jurisprudence constante du Conseil constitutionnel – qui ne se limite pas au secteur social et médico-social – selon laquelle, dans toutes les procédures visant à introduire une concurrence, l'autorité compétente ne peut introduire de critères conduisant à réserver ou à limiter l'accès de certains candidats.
Autre précision apportée par la DGCS : la sélection des projets nécessite l'**utilisation de plusieurs critères**. Et **surtout pas un critère unique de prix ou de coût** du projet.
L'administration centrale recommande encore de **rechercher des critères complémentaires** qui vont permettre de :

- juger la qualité technique du projet ;
- valoriser la qualification et la professionnalisation des intervenants ;
- juger de son insertion fonctionnelle et géographique dans l'ensemble de l'offre sociale ou médico-sociale d'un territoire donné ;
- ou encore mesurer son impact environnemental.

B. LA MOBILISATION DES CRITÈRES

Le dispositif de sélection doit **permettre une comparaison des projets entre eux**. Les autorités compétentes doivent donc le décrire clairement dans l'avis d'appel à projet pour que les candidats sachent quelles sont les qualités qui vont être appréciées, **quel est le poids respectif de chacun des critères** et, d'une manière générale, l'ensemble des éléments qui seront utilisés pour évaluer ou noter le projet.
Les modalités de mobilisation ultérieure des critères de sélection peuvent être de deux ordres : **hiérarchisation ou pondération**. La hiérarchisation consiste à classer les critères par ordre décroissant d'importance et participe « généralement » d'une évaluation des projets « strictement littéraire », explique la DGCS. La pondération affecte chacun des critères d'un coefficient chiffré. « Le projet est *in fine* noté globalement. » Le choix de pondérer les critères de coefficients différents facilitera le classement ultérieur des projets.
A noter : le choix du dispositif d'évaluation ou de notation est **définitif lorsqu'il a été publié**. Il ne peut être modifié après le dépôt des projets.

(1) Voir la première partie de notre dossier, ASH n° 2693 du 21-01-11, p. 47.

Retrouvez l'**actualité sociale au quotidien** entre deux parutions hebdomadaires sur
www.ash.tm.fr

VI. L'AVIS D'APPEL À PROJET ET L'INFORMATION DES CANDIDATS

La DGCS apporte des précisions sur le contenu et la publication de l'avis d'appel à projet ainsi que sur l'information des candidats.

A. LE CONTENU DE L'AVIS D'APPEL À PROJET

L'avis d'appel à projet est constitué de l'ensemble des documents préparés par l'autorité, conformément au décret du 26 juillet 2010. Il comporte deux catégories d'informations.

En premier lieu, il s'agit des **informations relatives aux «attendus» de la réponse**, c'est-à-dire le cahier des charges. Celui-ci est soit annexé à l'avis d'appel à projet, soit mentionné dans l'avis avec indication de ses modalités de consultation et de diffusion (1).

En second lieu, il s'agit des **informations relatives aux modalités pratiques de la procédure**, c'est-à-dire les informations portant sur :

- la qualité et l'adresse de l'autorité ou des autorités compétentes pour délivrer l'autorisation ;
- l'objet de l'appel à projet ;
- la catégorie ou la nature d'intervention dont il relève au sens de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles ;
- les dispositions de ce même code en vertu desquelles il est procédé à l'appel à projet ;
- les critères de sélection et les modalités de notation ou d'évaluation des projets qui seront appliqués ;
- le délai de réception des réponses des candidats (pour mémoire, entre 60 et 90 jours) ;
- les modalités de dépôt des réponses ainsi que les pièces justificatives exigibles ;
- les modalités de consultation des documents constitutifs de l'appel à projet.

B. LES MODALITÉS DE PUBLICATION

Conformément au décret du 26 juillet 2010, l'avis d'appel à projet doit être **publié au recueil des actes administratifs de chaque autorité compétentes** ou au *Bulletin officiel* du ministère chargé de l'action sociale pour les projets relevant de la compétence du ministre. Toutefois, cette publication officielle est un minimum. Les autorités sont libres d'y ajouter d'autres modalités de publicité. La DGCS les invite ainsi, par exemple, à **publier l'avis d'appel à projet sur tout support permettant une large diffusion** tel que la presse généraliste, nationale ou régionale, ou la presse spécialisée, les sites d'information dématérialisés (notamment les sites Internet des ARS), voire la publication par affichage. Les publicités sur ces types de supports peuvent intervenir après la publication au recueil des actes administratifs, mais c'est la date de publication dans celui-ci qui fait courir le délai de remise des documents et informations de l'appel à projet aux candidats qui les demandent et le délai pour solliciter des précisions complémentaires auprès des autorités compétentes.

C. L'INFORMATION DES CANDIDATS

L'étendue de l'information que les candidats sont susceptibles d'obtenir est différente selon les phases de la procédure.

1. AVANT LA DATE LIMITE DE DÉPÔT DES DOSSIERS

Le décret du 26 juillet 2010 a prévu que les candidats peuvent demander des précisions complémentaires auprès de l'autorité ou des autorités compétentes au plus tard 8 jours avant l'expiration du délai de réception des réponses. La DGCS explique que, à ce stade de la procédure, il ne peut s'agir que de demandes de précisions portant sur l'avis d'appel à projet ou le cahier des charges, comme par exemple une **clarification sur un élément de la procédure** ou un **éclaircissement sur des termes employés**. En revanche, ces demandes ne doivent pas anticiper l'étape de sélection des projets. L'administration centrale rappelle en outre aux autorités compétentes qu'elles doivent **faire connaître à l'ensemble des promoteurs identifiés les précisions à caractère général** qu'elles estiment nécessaires d'apporter au plus tard 5 jours avant l'expiration du délai de réception des réponses. Elle leur demande pour cela de procéder **«de façon anonymisée»**.

2. APRÈS LE DÉPÔT DU DOSSIER ET AVANT LA DÉCISION DE LA COMMISSION

D'autres informations peuvent être communiquées aux candidats après le dépôt de leur dossier mais avant la décision de la commission de sélection. Il s'agit en premier lieu de l'**information des candidats dont le projet a été rejeté au stade de l'instruction**. Dans ce premier cas, en application du décret du 26 juillet 2010, les décisions de refus préalables sont notifiées aux candidats concernés dans un délai de 8 jours suivant la réunion de la commission. La DGCS rappelle que cette décision doit être **obligatoirement motivée**.

(1) Sur les modalités de consultation du cahier des charges lorsqu'il n'est pas annexé à l'avis d'appel à projet, voir ASH n° 2693 du 21-01-11, p. 54.

En second lieu, il s'agit de l'**information des candidats dont le dossier est en cours d'examen par la commission**. Le décret a ainsi prévu que la commission de sélection peut demander, après un premier examen, à un ou plusieurs candidats de préciser ou de compléter le contenu de leur projet dans un délai de 15 jours suivant la notification de cette demande. Le décret prévoit encore, d'une part, que l'ensemble des candidats doit être informé de cette demande et, d'autre part, que la commission doit suspendre l'examen des projets pendant un délai qui ne dépasse pas un mois à compter de la date d'envoi de la notification de cette demande de complément d'information à certains candidats. La DGCS demande aux autorités compétentes d'**informer l'ensemble des candidats que la commission sursoit à l'examen des projets** pour ce motif.

VII. L'INSTRUCTION DES DOSSIERS DE CANDIDATURE

Le contenu du dossier de candidature est précisé par le décret du 26 juillet 2010 (1). Toutefois, signale la DGCS, **les candidats sont libres de présenter les documents exigés comme ils l'entendent**.
Un arrêté du 30 août 2010 (2) a quant à lui fixé le contenu minimal des principales caractéristiques auxquelles le projet doit satisfaire, c'est-à-dire une liste de pièces permettant à l'autorité d'apprécier le projet du candidat. **Ce contenu minimal reprend en grande partie le contenu de la réglementation antérieure**, indique l'administration.

A. LA RÉCEPTION DES DOSSIERS

S'agissant de la réception des dossiers par les autorités compétentes, la DGCS rappelle les règles applicables fixées par le décret et apporte quelques précisions. Ainsi, il est prévu que les dossiers de candidatures doivent être adressés en une seule fois par lettre recommandée avec accusé de réception ou par tout autre moyen permettant d'attester la date de la réception. Le dossier comportant plusieurs déclarations sur l'honneur, l'administration centrale indique que celles-ci doivent être datées et signées. En outre, il est «impératif» que les autorités chargées de la procédure ne prennent connaissance du contenu des candidatures qu'à l'expiration du délai de réception des réponses. L'ouverture matérielle des projets ne doit donc pas être réalisée avant.
Les projets déposés au-delà du délai mentionné dans l'avis d'appel à projet seront refusés, est-il encore rappelé. Cette règle doit conduire à **mettre en place une organisation permettant d'attester la date de réception**. La date limite de dépôt des dossiers doit également être **respectée en cas de procédure dématérialisée**.

B. L'INSTRUCTION DES CANDIDATURES ET L'ANALYSE DES PROJETS

Les instructeurs sont désignés conformément au décret du 26 juillet 2010. Pour rappel, ce sont la ou les autorités compétentes pour délivrer l'autorisation qui les désignent au sein de leurs services (3).

1. LA RÉGULARITÉ ADMINISTRATIVE DE LA CANDIDATURE

Dans un premier temps, le rôle de l'instructeur est de vérifier la régularité administrative de la candidature et si les dossiers reçus sont complets. En cas d'autorisation conjointe, chaque instructeur désigné par une autorité différente effectue l'ensemble de la mission d'instruction.

(1) Voir ASH n° 2674 du 17-09-10, p. 49.
(2) Arrêté du 30 août 2010, J.O. du 8-09-10.
(3) Voir ASH n° 2674 du 17-09-10, p. 50.

LES DISPOSITIONS TRANSITOIRES

L'ancien dispositif d'autorisation n'a pas de priorité sur la nouvelle procédure par appel à projet. La transition peut donc s'adapter aux particularités locales.
Ainsi, les autorités ont le choix de :
- soit recourir aux projets ayant reçu l'avis favorable du comité régional de l'organisation sociale et médico-sociale (CROSMS) mais refusés au motif d'insuffisance de financement et inscrit sur liste d'attente. Cette inscription, dont le rang est révisable annuellement, est non acquisitive de droit et vaut pour 3 ans, rappelle la DGCS ;
- soit recourir immédiatement à la nouvelle procédure.

La direction générale de la cohésion sociale précise néanmoins les conséquences du choix entre l'une ou l'autre de ces modalités. Ainsi, par projet et sur un territoire donné, le recours à l'une des procédures est exclusif du recours à l'autre.
Elle demande par conséquent aux autorités, lors de la phase d'analyse des besoins et compte tenu de l'adéquation à ces besoins des projets inscrits sur liste d'attente, de déterminer préalablement à la publication d'un calendrier prévisionnel des appels à projets à quelle procédure il sera fait recours pour la catégorie d'établissements ou de services concernés.
Dans le cas où l'autorité souhaite faire appel à la liste de projets en attente, l'application du droit antérieurement en vigueur impose que la liste valant classement des projets pouvant servir de base à une décision d'autorisation ne comporte que des projets examinés en CROSMS au plus tard le 30 septembre 2010. Toujours dans ce cas, et dans l'attente de l'adoption du projet régional de santé, les enveloppes anticipées d'ores et déjà notifiées et les volets médico-sociaux des schémas départementaux «ancienne formule» doivent être pris en compte par le directeur général de l'agence régionale de santé pour les catégories d'établissements relevant de sa compétence, jusqu'à l'établissement du schéma régional d'organisation médico-sociale. ■

L'instructeur intervient largement en appui aux candidats lors de cette phase. Par conséquent, **instructeur et porteur de projet peuvent communiquer**, contrairement au déroulement d'une procédure d'appel d'offres. Ainsi, l'instructeur peut demander au candidat de compléter son dossier, dès lors que cette demande porte **uniquement sur des éléments relatifs à la candidature** (informations d'identification du candidat...) **et non sur des éléments relatifs au projet présenté**. Le porteur de projet n'est en aucun cas autorisé à modifier ou à compléter son projet à cette occasion. Les demandes de complément d'informations portant sur le projet ne peuvent être formulées que par la commission de sélection après un premier examen. La DGCS préconise de **fixer aux candidats un délai raisonnable de production des documents** demandés. La complétude du dossier doit être assurée **au plus tard à la date de la tenue de la commission**.

2. L'ANALYSE DES PROJETS

Dans un second temps, l'instructeur procède à l'analyse des dossiers sur le fond, afin d'en faire la présentation à la commission de sélection. A l'issue de cette phase, il fait part au président de la commission des projets qu'il considère comme devant être refusés au préalable sans être soumis à la commission, après que le candidat a été en mesure de le compléter (1).

L'instructeur doit établir des comptes rendus d'instruction pour chacun des projets examinés. Leur forme est laissée à la libre appréciation des autorités. En cas d'instruction conjointe, chaque instructeur réalise son propre compte rendu d'instruction. Bien que le classement des projets relève en premier chef de la commission de sélection, le président de cette dernière peut demander à l'instructeur de proposer un classement. Enfin, les instructeurs sont entendus par la commission de sélection sur chacun des projets, les modalités d'audition étant laissées à la libre appréciation des autorités.

C. LE CLASSEMENT DES PROJETS PAR LA COMMISSION

La commission de sélection procède au classement des projets. Ce classement a la valeur d'avis et n'est en aucun cas une décision.

S'agissant des **établissements et services de la PJJ**, une circulaire du ministère de la Justice a récemment précisé que, « sauf motivation particulière, **l'autorisation de création a vocation à être délivrée au projet classé en tête de liste** » (2). Renseignement pris auprès de la DGCS, une telle précision doit être considérée comme une *« interprétation de la PJJ »* qui ne correspond pas à la règle prévue par le décret du 26 juillet 2010. Ainsi, l'autorité peut tout à fait décider d'autoriser le projet arrivant en deuxième position sur la liste établie par la commission, dès lors qu'elle motive sa décision.

Le rapport de présentation du déroulement de la procédure, établi par le président de la commission, doit aller au-delà du procès-verbal de l'instructeur car il doit notamment retracer les éléments de délibération de la commission. **Le classement** rendu par la commission est obligatoire mais n'est qu'un avis qui **ne lie pas l'autorité** chargé de l'autorisation. Par conséquent, ce classement ne peut pas être attaqué en justice.

VIII. LA DÉCISION D'AUTORISATION

La procédure d'appel à projet est toujours lancée dans le but de procéder à une autorisation. Rappelons aussi que certains projets exclus de cette procédure doivent aussi obtenir une autorisation.

A. POUR LES PROJETS SOUMIS À L'APPEL À PROJET

La DGCS rappelle que l'autorisation doit intervenir dans un délai de **6 mois après la date limite de dépôt des projets**.

Elle fait l'objet d'une publication dans les mêmes formes que l'avis d'appel à projet et, *a minima*, au recueil des actes administratifs de chaque autorité compétente. Elle est en outre notifiée au candidat retenu ainsi qu'aux autres candidats, le délai de recours de ces derniers courant à compter de cette notification.

La décision d'autorisation **peut faire l'objet d'un recours devant le juge administratif**.

B. POUR LES AUTRES PROJETS

Il est rappelé que, pour les projets non soumis à la procédure d'appel à projet, les opérateurs doivent présenter leur demande d'autorisation directement à l'autorité compétente. Le dossier de demande est simplifié (3).

Pour les projets sans financement public, **tout « test économique »**, comme l'appréciation comparative des coûts ou l'adéquation aux moyens financiers, **est sans objet**, indique la DGCS. ■

LYDIA LAGA

(1) Pour un rappel des règles de refus préalable des projets, voir ASH n° 2674 du17-09-10, p. 50.

(2) Circulaire NOR:JUSF1031963C du 2 décembre 2010, B.O.M.J.L. n° 2010-10 du 31-12-10 - Voir ASH n° 2690 du 7-01-11, p. 11.

(3) Voir ASH n° 2674 du 17-09-10, p. 51.

Annexe 1 : composition des commissions de sélection d'appel à projet

[circulaire DGCS/5B/2010/434 du 28 décembre 2010]

COMMISSION « PCG » - AIDE SOCIALE À L'ENFANCE, PERSONNES ÂGÉES, PERSONNES HANDICAPÉES *(14 À 18 MEMBRES)*				
	Composition		**Modalités de désignation**	
			Instances représentatives	Acte
Voix délibérative	Autorité *(4 membres)*	Le président du conseil général (président) + 3 représentants du département	–	Désignation
	Usagers *(4 membres)*	1 représentant d'associations de retraités et de personnes âgées	Sur proposition du Coderpa (1)	Désignation
		1 représentant d'associations de personnes handicapées	Sur proposition du CDCPH (2)	
		1 représentant d'associations du secteur de la protection de l'enfance	–	Appel à candidature
		1 représentant d'associations de personnes ou familles en difficultés sociales	–	
Voix consultative	Gestionnaires *(2 membres)*	2 représentants	Unions, fédérations ou groupements représentatifs	Désignation
	Personnalités qualifiées *(2 membres)*	2 personnes	–	Désignation
	Usagers « experts » *(1 à 2 membres)*	1 à 2 représentants		
	Personnel technique *(1 à 4 membres)*	1 à 4 personnes		

COMMISSION « ARS » - PERSONNES ÂGÉES, PERSONNES HANDICAPÉES, ADDICTOLOGIE *(14 À 18 MEMBRES)*				
	Composition		**Modalités de désignation**	
			Instances représentatives	Acte
Voix délibérative	Autorité *(4 membres)*	Le directeur général de l'ARS (président) + 3 représentants de l'ARS	–	Désignation
	Usagers *(4 membres)*	1 ou 2 représentants d'associations de retraités et de personnes âgées	Sur proposition de la CRSA (3)	
		1 ou 2 représentants d'associations de personnes handicapées		
		1 représentant d'associations de personnes confrontées à des difficultés spécifiques		
Voix consultative	Gestionnaires *(2 membres)*	2 représentants	Unions, fédérations ou groupements représentatifs	Désignation
	Personnalités qualifiées *(2 membres)*	2 personnes	–	
	Usagers « experts » *(1 à 2 membres)*	1 à 2 représentants		
	Personnel technique *(1 à 4 membres)*	1 à 4 personnes		

COMMISSION « ÉTAT » - CADA, CHRS, MAJEURS SOUS TUTELLE, PJJ *(14 À 18 MEMBRES)*				
	Composition		**Modalités de désignation**	
			Instances représentatives	Acte
Voix délibérative	Autorité *(4 membres)*	Le préfet de département (président) + 3 personnels des services de l'Etat	–	Désignation
	Usagers *(4 membres)*	1 ou 2 représentants d'associations participant au PAHI (4)	–	Appel à candidature
		1 ou 2 représentants d'associations de la protection judiciaire des majeurs		
		1 ou 2 représentants d'associations ou personnalités œuvrant dans le secteur de la protection de l'enfance	–	Désignation
Voix consultative	Gestionnaires *(2 membres)*	2 représentants	Unions, fédérations ou groupements représentatifs	Désignation
	Personnalités qualifiées *(2 membres)*	2 personnes	–	
	Usagers « experts » *(1 à 2 membres)*	1 à 2 représentants		
	Personnel technique *(1 à 4 membres)*	1 à 4 personnes		

COMMISSION « PCG/ARS » - PERSONNES ÂGÉES, PERSONNES HANDICAPÉES *(18 À 22 MEMBRES)*				
	Composition		**Modalités de désignation**	
			Instances représentatives	Acte
Voix délibérative	Autorité *(6 membres)*	Le président du conseil général et le directeur général de l'ARS (coprésidents) + 2 représentants du département + 2 représentants de l'ARS	–	Désignation
	Usagers *(6 membres)*	3 représentants d'associations de retraités et de personnes âgées	Sur proposition du Coderpa	Désignation
		3 représentants d'associations de personnes handicapées	Sur proposition du CDCPH	
Voix consultative	Gestionnaires *(2 membres)*	2 représentants	Unions, fédérations ou groupements représentatifs	Désignation
	Personnalités qualifiées *(2 membres)*	2 personnes	–	
	Usagers « experts » *(1 à 2 membres)*	1 à 2 représentants		
	Personnel technique *(1 à 4 membres)*	1 à 4 personnes		

COMMISSION « PCG/ÉTAT » - PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE *(18 À 22 MEMBRES)*				
	Composition		**Modalités de désignation**	
			Instances représentatives	Acte
Voix délibérative	Autorité *(6 membres)*	Le président du conseil général et le représentant de l'Etat dans le département (coprésidents) + 2 représentants du département + 2 personnels des services de l'Etat	–	Désignation
	Usagers *(6 membres)*	3 représentants d'associations participant au PAHI	–	Appel à candidature
		3 représentants d'associations ou personnalités œuvrant dans le secteur de la protection administrative ou judiciaire de l'enfance		Appel à candidature Désignation pour le secteur de la protection judiciaire de l'enfance
Voix consultative	Gestionnaires *(2 membres)*	2 représentants	Unions, fédérations ou groupements représentatifs	Désignation
	Personnalités qualifiées *(2 membres)*	2 personnes	–	
	Usagers « experts » *(1 à 2 membres)*	1 à 2 représentants		
	Personnel technique *(1 à 4 membres)*	1 à 4 personnes		

(1) Coderpa : comité départemental des retraités et des personnes âgées.
(2) CDCPH : conseil départemental consultatif des personnes handicapées.
(3) CRSA : conférence régionale de santé et de l'autonomie.
(4) PAHI : plan d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile.

Retrouvez gratuitement sur **www.ash.tm.fr**
les **archives des ASH**
Chaque vendredi l'intégralité du dernier numéro vient s'ajouter à la collection des ASH, depuis août 1995, et aux 30 numéros d'ASH Magazine.